



Conclusion de l'ouvrage "des tuyaux et des hommes"

L. Guérin-Schneider, Gabrielle Bouleau

► To cite this version:

L. Guérin-Schneider, Gabrielle Bouleau. Conclusion de l'ouvrage "des tuyaux et des hommes". Gabrielle Bouleau et Laetitia Guérin-Schneider. Des tuyaux et des hommes: Les réseaux d'eau en France, QUAE, pp.195-200, 2011, Indisciplines, 2759216748, 9782759216741. hal-00749935

HAL Id: hal-00749935

<https://hal.science/hal-00749935>

Submitted on 13 Nov 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Conclusion

Lætitia Guérin-Schneider, Gabrielle Bouleau

La France a fortement misé sur les réseaux collectifs pour assurer trois services publics liés à l'eau : l'approvisionnement en eau potable à domicile, la collecte et le traitement des eaux usées et l'irrigation. Le nombre de personnes desservies a augmenté, sans que cela se fasse au détriment de la fiabilité et de la qualité des services correspondants. Mais ce succès ne tient pas seulement aux choix techniques. Le réseau est un assemblage de tuyaux et d'hommes. Ce modèle s'est diffusé grâce à des financements dédiés, des normes nationales qui l'encourageaient et des experts qui l'ont promu, dans un contexte de fort engagement de l'Etat. Cela s'est traduit par des modes d'organisation qui sont remis en cause aujourd'hui.

Tout d'abord, l'Etat a reproduit dans l'organisation des réseaux le cloisonnement qui existait dans l'administration. Les réseaux agricoles financés et gérés par des structures spécifiques n'ont pas anticipé l'urbanisation de leurs périmètres irrigués. Les services d'eau potable se sont trouvés démunis face à la pollution d'origine agricole dans un système où les pratiques dépendent de facteurs très extérieurs au monde de l'eau.

Ensuite, les réseaux étant des infrastructures enterrées, peu visibles et pouvant être pilotées de manière centralisée, leur gestion s'est peu à peu enfermée dans des citadelles techniques qui ignorent souvent les effets socio-politiques de leurs décisions, qui se plaignent parfois mais acceptent souvent comme des contraintes imposées les évolutions du foncier (Narcy, 2000) et de la qualité des milieux (Bouleau, 2007), sans s'organiser politiquement pour les faire évoluer.

Enfin, les péréquations nationales (FNDAE), de bassin (agences de l'eau) et départementales ont permis des investissements lourds à long terme. La question de leur renouvellement s'est donc posée tardivement au moment où l'Etat se désengageait.

Ces évolutions questionnent la *gouvernance* des services. Cette notion a été introduite dans différentes disciplines pour rendre compte de l'accroissement de la complexité de l'action publique, son caractère incertain et les nouvelles modalités de partage du pouvoir (Le Galès, 1995; Muller et al., 1998). Ces travaux ont mis l'accent sur les interactions horizontales entre acteurs (Williamson, 1975) et les relations symétriques agissant comme des boucles d'autorégulation sur une sorte de socio-cybernétique (Kooiman, 1993; Rhodes, 1996). Le monde de l'eau n'échappe pas à la complexification de l'action publique mais le mode de gouvernance que l'on y observe est moins horizontal et plus emboîté. Bien qu'un échelon supérieur ne contrôle pas toujours ni complètement les échelons inférieurs, trois facteurs renforcent la dépendance des échelles locales vis-à-vis des globales. Premièrement, le jeu des cofinancements impose aux maîtres d'ouvrage d'adapter leurs projets aux priorités d'investissement des cofinanceurs. Vis-à-vis des électeurs, l'obtention d'une subvention est perçue comme une réussite politique tandis qu'un projet autofinancé apparaîtrait comme un échec. Deuxièmement, les obligations de résultats établies par les directives européennes remettent en cause le partage des pouvoirs et les compétences. Le droit communautaire s'impose à tous les échelons inférieurs comme un droit des politiques en leur fixant des finalités et en instaurant un contrôle de leurs performances (Porta, 2006). Troisièmement, la connexion physique et écologique des milieux aquatiques met en équivalence et en concurrence des actions par différents acteurs. Les échelons supérieurs capables d'allouer des

ressources à ces différents niveaux de manière différentielle s'en trouvent légitimés et à l'inverse l'échelon local devient plus dépendant.

La pression sur la ressource en eau et le désengagement financier de l'Etat conduisent à repenser ces dépendances et ces assemblages pour pérenniser les services rendus et gérer leurs interactions. Les services d'eau potable voient la qualité de l'eau brute se dégrader et les normes de distribution devenir plus sévères tandis que les quantités d'eau facturées diminuent. Les services d'épuration également soumis à des normes environnementales plus contraignantes doivent envisager de traiter séparément les eaux usées et les eaux pluviales mais ce double réseau coûte cher. Pour l'irrigation trois phases successives de subventions des années soixante-dix à 2000 sont en train de laisser place à un désengagement des fonds publics. La fin des subventions et l'élargissement des coûts que la tarification doit couvrir génèrent pour tous ces réseaux une difficulté à financer leur maintien sur le long terme. La question est aiguë pour les services d'irrigation, dont la vocation première, agricole, tend parfois à s'estomper mais qui n'ont pas toujours trouvé d'autres abonnés pour couvrir leurs dépenses. La question se pose aussi pour les autres réseaux qui vont rentrer en phase de renouvellement. L'incitation au recouvrement des coûts sur l'utilisateur va donc conduire à une augmentation du prix de tous les services d'eau.

On comprend dans ce contexte le retour des solutions individuelles (retour de l'assainissement autonome, recyclage des eaux grises, pompage particulier). Cependant l'héritage des réseaux subsiste et il faut gérer les interactions entre les installations individuelles et les équipements collectifs. Cela exige de mettre en place des modalités de contrôle des équipements individuels (branchements, interconnexions, rejets). Comme ceci a été mis en place pour l'assainissement non collectif, il est possible que l'avenir des services publics d'eau passe par le développement de service public de contrôle des ouvrages individuels de pompage.

Compte-tenu des défis actuels, il est intéressant de repenser les mécanismes de solidarité et l'articulation entre des réseaux collectifs et des installations individuelles au niveau du service, du territoire et du bassin versant.

Au niveau des services publics institués, la solidarité passe par la tarification et les transferts financiers permettant d'assurer l'équilibre budgétaire. La recherche de la couverture des coûts par l'utilisateur peut avoir des effets pervers. En supprimant les subventions aux réseaux collectifs d'irrigation pour limiter les consommations là où l'eau est rare, on pénalise aussi des réseaux existants. Ceux-ci sont alors conduits à augmenter la partie fixe des tarifs pour garantir le financement des coûts fixes prédominants, ce qui est peu incitatif pour économiser l'eau et conduit à augmenter la consommation. Ce conflit d'objectif entre l'équilibre des coûts fixes et l'incitation à l'économie d'eau s'observe aussi pour l'eau potable. Quand l'eau du réseau est substituable à d'autres ressources (puits, réutilisation de l'eau de pluie...) il ne sert à rien d'augmenter les tarifs si certains usagers peuvent accéder à une eau moins chère par d'autres moyens (Montginoul, 2007). On perçoit que les frontières de la gestion d'un service ne sont pas pertinentes. L'eau du réseau et l'eau d'un puits individuel sollicitent souvent la même ressource. Faute, d'une gestion à cette échelle, agir sur la tarification d'un réseau collectif pour économiser l'eau sans prendre en compte la répercussion sur les puits du même territoire conduit à des non sens.

Il peut être alors intéressant de penser le service public au-delà de ses frontières administratives en incluant tout ce qui concourt à la *délivrance* (Olivier de Sardan et al., 2010) d'un bien public (l'eau potable à domicile, l'assainissement ou l'irrigation) y compris ses composantes individuelles et privées. Ce concept permet d'appréhender un ensemble d'équipements et de modes de gestion qui sont complémentaires ou concurrents pour assurer la même fonction auprès de l'habitant. Cette perspective permet de considérer de manière

symétrique les installations individuelles et collectives et de prendre en compte les besoins de coordination entre ces infrastructures et les acteurs correspondant.

Il existe aussi des services non complètement institués, des pratiques qui préservent voire améliorent l'environnement mais qui en l'absence de communauté organisée des bénéficiaires ont tendance à disparaître ou à ne pas se mettre en place. C'est le cas des pratiques agri-environnementales sur les aires de captage et des effets induits des canaux d'irrigation en milieu urbain ou péri-urbain, deux cas de services environnementaux pouvant être rendus par les gestionnaires du foncier (propriétaires ou fermiers). Le degré d'institutionnalisation des collectifs gestionnaires de ces biens communs (Ostrom, 1990) est différent. Dans le cas des canaux d'irrigation, l'Etat a fortement encadré à partir du 19^{ème} siècle la volonté commune des membres de s'organiser. La constitution d'associations syndicales autorisées (ASA) dans lesquelles la cotisation des membres a presque le caractère d'impôt (inscription aux hypothèques et recouvrement par un receveur public) est presque devenue la condition préalable à l'octroi de nouveaux droits d'eau et de subventions publiques¹. Alors que les cotisations obligatoires ne suffisent plus à assurer la pérennité de ces structures et les services induits qu'elles délivrent, les collectivités locales bénéficiaires sont réticentes à instituer de nouvelles obligations. Dans le cas des captages, l'Etat n'a institué de servitudes que sur les périmètres rapprochés. Ces obligations sont rarement ou faiblement indemnisées. Quand elles le sont, elles le sont de manière individuelle et ne génèrent pas de budget pour une communauté de gestion. Sur le périmètre éloigné, les pratiques environnementales ne peuvent être que volontaires et demeurent rares. Dans les deux cas, on remarque que les communautés locales ont du mal à prendre le relai de l'Etat pour instituer, participer à ou faire évoluer les collectifs de gestion de ces nouveaux services environnementaux.

Pourtant les réseaux ont aussi une dimension territoriale. Par le jeu des compétences, des dessertes et des interconnexions, les élus gestionnaires de l'eau disposent de ressources pour négocier l'aménagement d'un territoire. La gestion de l'eau contribue plus ou moins à la construction d'un projet politique qui vise non seulement la délivrance de services aux habitants mais aussi une façon de vivre ensemble inscrite dans un récit historique et une géographie particulière. La diversité des modes de gouvernance que l'on observe dans les services d'eau n'est pas purement déterminée par les contraintes techniques, elle est aussi le fruit de cette construction territoriale.

On doit aussi repenser la gouvernance des réseaux et services pour tenir compte des dépendances induites par le cycle de l'eau dans un bassin versant et les nappes souterraines. A ce niveau, le chef de file intégrateur reste encore souvent à définir. La responsabilité de la protection de la qualité de l'eau est diffuse et mal assumée. Le désengagement de l'Etat et la demande accrue d'efficacité des usages ne sont pas des spécificités françaises. Ces phénomènes sont amplifiés par l'harmonisation européenne notamment par la Directive Cadre sur l'Eau² (DCE), et sa transcription en droit français, la LEMA qui établissent le principe de recouvrement du coût complet (opérationnel, opportunité et environnemental) par les usages et exigent la définition des tarifications incitatives pour les services d'eau potable et d'assainissement. De plus, en dressant des objectifs de résultat sur le milieu aquatique et en fixant un calendrier, la DCE oblige tous les acteurs à prendre acte de leur interdépendance : à l'échelle d'un bassin versant, ce sont tous les usages et tous les services qui doivent coordonner leur action pour garantir l'amélioration du milieu et la préservation des ressources.

¹ Comme indiqué au chapitre 8, il existe aussi des associations syndicales libres.

² Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE)

Les Commissions Locales de l'eau peuvent jouer ce rôle là où des SAGE existent. Leur rôle a été renforcé par la LEMA pour tenir compte du changement climatique et des objectifs de la DCE. Du point de vue quantitatif, cette disposition se traduit par de nombreuses études sur les volumes globaux de prélèvements disponibles par bassin (volumes prélevables). Dans certaines régions cela remet en cause plus de 50% des prélèvements existants.

Le modèle français de gouvernance des bassins (par les agences de l'eau, les SDAGE et les SAGE) doit composer avec le mode de gouvernance des services d'eau. Au niveau des services, la décision appartient à des maîtres d'ouvrage, maires ou élus désignés par un conseil syndical ou communautaire. Les ressources de ces services sont limitées par des restrictions sur leurs possibilités d'épargne et par leur éparpillement qui ne permet pas de rentabiliser une expertise technique poussée dans chaque structure. Le choix et le financement de leurs investissements se négocient donc en externe auprès de divers partenaires. Rien ne se fait sans l'initiative d'un maître d'ouvrage mais il réalise rarement un projet sans co-financement. A l'échelon hydrographique, les agences disposent de beaucoup plus d'expertise technique et d'une capacité de financement bien plus large. En revanche, l'agence n'assume pas de responsabilités légales vis-à-vis de ses résultats, ni sur le service rendu aux redevables, ni sur la qualité de l'environnement. Les autorisations d'usages sont délivrées et contrôlées par l'Etat (police de l'eau) sans que leur effet cumulé au niveau du bassin soit toujours connu.

Ce partage des responsabilités évolue. Avec la DCE, le gouvernement français devient redevable devant la Cour de Justice des Communautés Européennes de ses résultats en matière de qualité d'eau. Il doit définir des objectifs de qualité pour toutes les eaux et sera jugé sur leur atteinte. Il ne peut donc plus ignorer l'effet cumulé des usages qu'il a autorisé. Police de l'eau et expertise des milieux aquatiques se trouvent regroupés dans une instance nationale, l'ONEMA (Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques). Ainsi que le prévoit la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de 2006, ces objectifs seront inscrits dans des SDAGE qui seront soumis à enquête publique, deviendront opposables aux tiers et s'imposeront aux documents d'urbanisme. Les programmes des agences que les instances de bassin approuvaient seules sont désormais soumis au vote du parlement. Toutes ces évolutions semblent aller dans le sens d'une recentralisation de la politique de l'eau. Mais dans le même temps les agences de l'eau ne sont toujours pas maîtres d'ouvrage. La réalisation des programmes dépend toujours de l'initiative de collectivités locales. On assiste au renforcement de nouveaux acteurs institutionnels dont la vocation est de rassembler les différents partenaires et de gérer les enjeux multiples de l'eau : les syndicats mixtes de type EPTB (Etablissement Public Territorial de Bassin), reconnus officiellement en 2003³. Ces établissements qui pouvaient déjà mettre en place de nouvelles redevances, pourront désormais bénéficier du dispositif agences pour percevoir cette recette. Pour définir les objectifs de qualité, certaines agences s'appuient sur leur expertise interne, d'autres font appel aux structures de gestion des SAGE. On voit là des éléments qui vont plutôt dans le sens d'une décentralisation.

Ce que ces réorganisations ne disent pas c'est qui sera responsable en dernier lieu en cas de non atteinte des objectifs de qualité. L'application de sanctions par la Cour de Justice Européenne a déjà eu lieu pour des directives antérieures. Cela reste cependant une décision de dernier recours dont la légitimité repose sur l'exception. On imagine mal l'ensemble des Etats membres être condamnés. Les directives seraient probablement modifiées avant. Si

³ Loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages

l'Etat français était condamné, comment répercuterait-il cette sanction sur les autres niveaux de gouvernance ? Pour l'instant aucun texte ne prévoit de disposition systématique. L'incertitude peut jouer en faveur d'une plus grande mobilisation à tous les niveaux pour atteindre les objectifs. Mais elle peut aussi donner lieu à une réduction de l'ambition des objectifs. L'arbitrage se fera principalement entre trois niveaux de décision politique qui ont été récemment renforcés dans le domaine de l'eau : l'Europe, l'Etat et les collectivités territoriales.

Bouleau G., 2007. *La gestion française des rivières et ses indicateurs à l'épreuve de la directive cadre.*, Thèse de doctorat, Sciences de l'environnement, AgroParisTech - ENGREF, Paris, 457 p.

Kooiman J., 1993. *Modern Governance*, Sage, London.

Le Galès P., 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique* (45), 57-95.

Montginoul M., 2007. Quelle structure tarifaire pour économiser l'eau ? *Annales des Mines. Gérer et comprendre* (87), 35-47.

Muller P., Surel Y., 1998. *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Paris.

Narcy J.-B., 2000. *Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau*, Thèse de doctorat, Sciences de l'environnement, ENGREF, Paris, 488 p.

Olivier de Sardan J.-P., Abdoukader A., Diara A., Issa Y., Moussa H., Oumarou A., Tidjani Alou M., 2010, Gouvernance locale et biens publics au Niger, (ed Working papers de l'APPP. Programme "Afrique p.e.p."), Institute of Development Studies at the University of Sussex.

Ostrom E., 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*, Cambridge University Press, Cambridge, UK, 279 p.

Porta J., 2006. *La réalisation du droit communautaire. Essai sur le gouvernement juridique de la diversité*, Thèse pour le doctorat en droit privé, UFR Sciences juridiques, administratives et politiques, Université Paris X – Nanterre, Paris, 881 p.

Rhodes R.A.W., 1996. The New governance : Governing without Government. *Political Studies*, 44 (4), 652-667.

Williamson O., 1975. *Markets and hierarchies*, Free press, New York.